EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Comentario al artículo 199.6 del TUO de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General –

[POSITIVE ADMINISTRATIVE SILENCE IN THE SANCTIONING ADMINISTRATIVE PROCEDURE - Commentary on article 199.6 of the TUO of Law 27444 - Law of General Administrative Procedure –]

José María Pacori Cari*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

---

Sumario: 1. Procedimiento sancionador de oficio - 2. Plazo de resolución del procedimiento sancionador - 3. Silencio en el procedimiento recursivo sancionador - 3.1. Silencio negativo en la impugnación de la sanción - 3.2. Silencio positivo en la impugnación de la sanción

---

Resumen. *Se ofrece al lector un análisis jurídico – administrativo del silencio administrativo aplicable en los procedimientos administrativos sancionadores, estableciendo la naturaleza de oficio de dichos procedimientos para luego indicar la aplicación del silencio en el procedimiento recursivo sancionador*.

Abstract. *The reader is offered a legal-administrative analysis of the administrative silence applicable in administrative sanctioning procedures, establishing the ex officio nature of said procedures and then indicating the application of silence in the recursive sanctioning procedure*.

Palabras Clave: Silencio administrativo – Procedimiento sancionador – Procedimiento administrativo

Keywords: Administrative silence – Sanctioning procedure – Administrative procedure

Recibido 12/12/2023
Aprobado 20/12/2023

* El autor es abogado especialista en Derecho del Trabajo en el Perú. Contacto: corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

El artículo 199, numeral 199.6, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – indica

"199.6. En los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo. ***Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutivas****" (el resaltado es nuestro).*

Qui siluit cum loqui et debuit et potuit, consentire videtur[1]. El TUO de la Ley 27444 - Decreto Supremo 004-2019-JUS- que regula el procedimiento administrativo general en el Perú, contempla también el procedimiento administrativo sancionador aplicable, supletoriamente, a todos los procedimientos administrativos sancionadores que se aplican en los tres (3) niveles de gobierno, como son: gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local, *ergo*, la explicación que se dará a continuación sobre la aplicación del silencio administrativo positivo en el procedimiento administrativo sancionador es de aplicación a todos los procedimientos sancionadores de los distintos niveles de gobierno, siendo de aplicación el numeral 247.2, del artículo 247 del TUO de la Ley 27444 que indica

"247.2. ***Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo [Procedimiento Sancionador] se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales****, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.* ***Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo****" (el resaltado es nuestro).*

1. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE OFICIO

El procedimiento administrativo sancionador es el procedimiento administrativo iniciado de oficio por las entidades públicas por la presunta comisión de una infracción administrativa por parte de los administrados para disponer su absolución o imponerles sanción administrativa, luego de un debido procedimiento.

In genere, el procedimiento administrativo sancionador es un procedimiento administrativo de oficio, puesto que su inicio depende de la autoridad administrativa competente, no depende del administrado, conforme se verifica del inciso 1) del artículo 255 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: 1. ***El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio****, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia" (el resaltado es nuestro).*

Conforme a lo anterior, al ser el procedimiento sancionador un procedimiento de oficio, no puede ser considerado un procedimiento de evaluación previa, el cual es iniciado por la

[1] El que guarda silencio cuando debía y podía hablar parece consentir.

solicitud del administrado (procedimiento administrativo a instancia de parte), conforme al artículo 32 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Todos los procedimientos administrativos que por exigencia legal, ***deben iniciar los administrados*** *ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos,* ***se clasifican*** *conforme a las disposiciones del presente capítulo, en: procedimientos de aprobación automática o* ***de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo****" (el resaltado es nuestro).*

De esta manera, **al no ser el procedimiento administrativo sancionador, un procedimiento de evaluación previa no está sujeto a los supuestos de silencio administrativo positivo establecidos para este tipo de procedimientos**, por lo que resulta de importancia establecer si existe algún supuesto en el que se aplique el silencio al procedimiento administrativo sancionador.

2. PLAZO DE RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Lo indicado nos lleva a establecer cuál es el plazo que tiene una entidad pública para resolver un procedimiento administrativo sancionador, esto para verificar la aplicación del silencio administrativo útil en el procedimiento de evaluación previa; esta pregunta nos remite al inciso 1) del artículo 259 del TUO de la Ley 27444 que indica

"El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de ***nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos****. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento" (el resaltado es nuestro).*

Como se observa, el plazo para resolver el procedimiento sancionador es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación del acto de imputación de cargos, plazo que podría ser ampliado a tres (3) meses debido a una justificación objetiva, lo que nos lleva a indagar si vencido este plazo se genera silencio administrativo, lo que nos remite al inciso 2) del artículo 259 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo".

De esta manera, al vencer el plazo máximo para resolver un procedimiento sancionador no se aplica el silencio administrativo, sino la caducidad del procedimiento administrativo, la cual al ser automática es declarada de oficio, sin perjuicio que el administrado pida la declaración de la caducidad conforme se establece en el inciso 3) del artículo 259 del TUO de la Ley 27444 que indica

"La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio".

De esta manera, descartamos la posibilidad de aplicar el silencio administrativo, positivo o negativo, en el procedimiento administrativo sancionador, por cuanto al vencimiento del

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

plazo máximo para su resolución se aplicará de oficio o a pedido de parte la caducidad administrativa.

Establecido esto, tenemos que evaluar si es aplicable el silencio administrativo en el procedimiento recursivo del procedimiento administrativo sancionador en el entendido que la caducidad administrativa no es aplicable al procedimiento recursivo conforme se indica en el inciso 1) del artículo 259 del TUO de la Ley 27444 que indica

"La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo".

3. SILENCIO EN EL PROCEDIMIENTO RECURSIVO SANCIONADOR

El artículo 199, numeral 199.6, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS –indica

"199.6. En los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo. Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutivas".

De la lectura de esta norma, podemos establecer la regulación del silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores, en específico, en el procedimiento recursivo sancionador; asimismo, encontraremos dos (2) supuestos normativos que pasamos a desarrollar.

3.1. Silencio negativo en la impugnación de la sanción

El artículo 199, numeral 199.6, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – inicialmente, indica

"199.6. En los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo".

De la lectura de esta norma podemos afirmar lo siguiente:

1. Se remite, *in genere*, a los recursos administrativos, los cuales en el procedimiento administrativo general son dos (2): recurso de reconsideración y recurso de apelación; por otro lado, en los procedimientos sancionadores especiales se puede considerar, adicionalmente, el recurso de revisión cuando una ley o decreto legislativo lo establezca, conforme se tiene del artículo 218, numeral 218.1 del TUO de la Ley 27444 que indica

"218.1 Los recursos administrativos son: a) Recurso de reconsideración. b) Recurso de apelación. Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión".

2. Se refiere a los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de sanciones administrativas, sin embargo, no se refiere a los recursos administrativos destinados a impugnar resoluciones que resuelven recursos administrativos interpuestos en el procedimiento recursivo sancionador, *verbi gratia*, el recurso de apelación que se interpone

contra la resolución que desestima el recurso de reconsideración que impugna la resolución que impone sanción.

3. Iniciado el procedimiento sancionador con la notificación al administrado del acto de imputación de cargos, *verbi gratia*, resolución que apertura procedimiento sancionador, este procedimiento culmina con la notificación al administrado del acto que lo absuelve o le impone sanción, *verbi gratia*, resolución que impone sanción de multa; ahora bien, en el caso del acto que impone sanción, el administrado tendrá el plazo de quince (15) días hábiles para interponer recursos administrativos contados a partir del día siguiente de la notificación del acto de sanción. En el procedimiento administrativo general, los recursos que se pueden interponer contra el acto de sanción son la reconsideración y la apelación[2], lo que nos lleva a establecer el plazo para resolver cada uno de estos recursos, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 207, numeral 207.2, de la Ley 27444, modificada por el artículo único de la Ley 31603[3], que indica

"207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días, con excepción del recurso de reconsideración que se resuelve en el plazo de quince (15) días".

Conforme a esto, podemos establecer los siguientes supuestos:

a. En el caso de que se interponga recurso administrativo de reconsideración en contra del acto que impone sanción, este debe ser resuelto en el plazo de quince (15) días hábiles; en el procedimiento recursivo sancionador, en el caso de no resolver la reconsideración dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación, opera el silencio administrativo negativo.

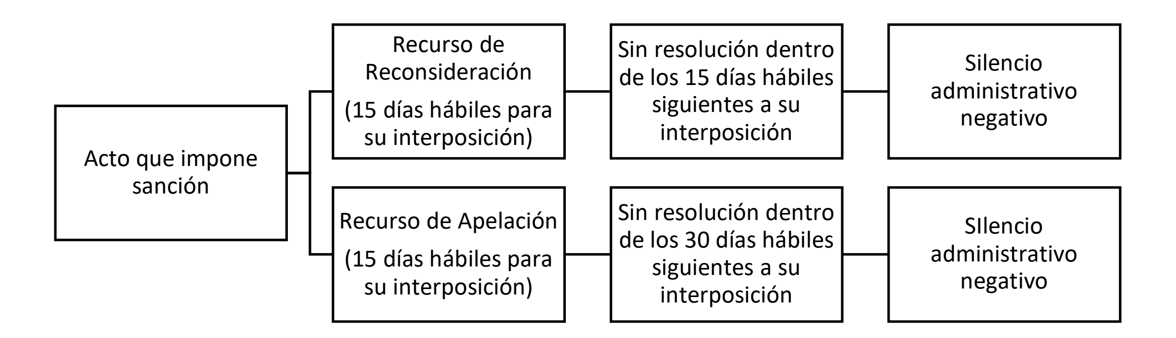
b. En el caso de que se interponga recurso administrativo de apelación en contra del acto que impone sanción, este debe ser resuelto en el plazo de treinta (30) días hábiles; en el procedimiento recursivo sancionador, en el caso de no resolver la apelación dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su presentación, opera el silencio administrativo negativo.

Conforme a esto, la no resolución en los plazos de ley de los recursos administrativos (reconsideración y apelación) interpuestos en contra del acto que impone sanción, acarrea la existencia de silencio administrativo negativo que habilita a los administrados a interponer, de ser el caso, otros recursos administrativos o acciones ante el Poder Judicial conforme al artículo 199, numeral 199.3, del TUO de la Ley 27444 que indica

"199.3 El silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes".

Lo indicado lo podemos graficar en el siguiente cuadro:

[2] Respecto de los recursos de revisión, estos estarán sujetos, en su interposición y resolución, a los plazos que se establezcan en los procedimientos sancionadores especiales creados por ley o decreto legislativo
[3] Esta modificación no se encuentra contenida en el Decreto Supremo 004-2019-JUS, por lo que debemos remitirnos a la Ley 27444, no al Texto Único Ordenado todavía vigente.



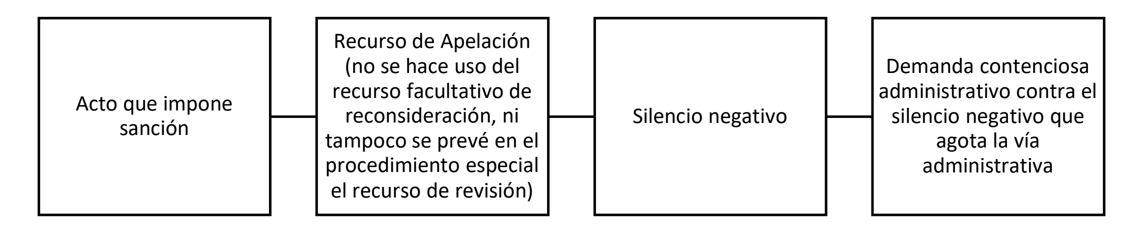
3.2. Silencio positivo en la impugnación de la sanción
El artículo 199, numeral 199.6, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS –, punto seguido, indica

"Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutivas".

De la lectura de esta norma podemos afirmar:

1. Al indicar la norma *"cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo"*, se refiere al supuesto que habiendo operado el silencio negativo al recurso administrativo que impugna el acto de sanción, el administrado decide optar por hacer uso del silencio negativo a través de la interposición de otros recursos administrativos que le habilita la ley.

2. Lo indiciado en esta norma no es aplicable respecto del silencio administrativo negativo al recurso administrativo que agota la vía administrativa, por cuanto este agotamiento, habilita al administrado la interposición de acciones judiciales, sin embargo, ya no es posible interponer más recursos administrativos. Veamos el siguiente gráfico:



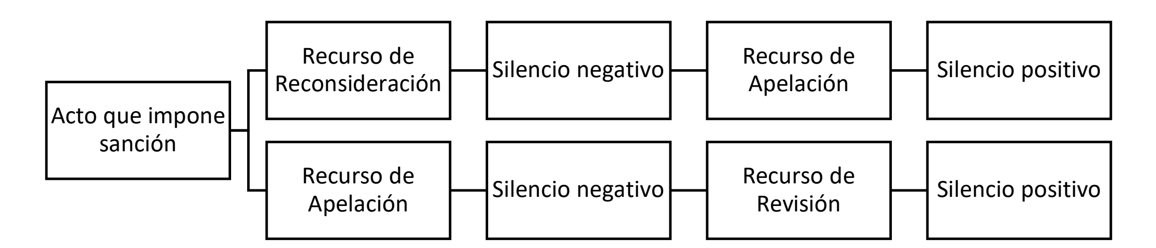
3. El silencio positivo se aplicará cuando no se resuelva el recurso administrativo interpuesto en contra del silencio negativo al recurso administrativo que impugna el acto de sanción. Conforme a esto, podemos encontrar los siguientes supuestos:

a. Emitido el acto que impone sanción, el administrado interpone recurso de reconsideración, el cual al no ser resuelto en el plazo de ley se sujeta al silencio negativo, respecto de este silencio, el administrado opta por interponer recurso de apelación, el cual al no ser resuelto en el plazo de ley se sujeta al **silencio positivo** que implicará admitir la pretensión del administrado en sus descargos o recursos, *verbi gratia*, la absolución de los cargos imputados,

la declaración de prescripción, la atenuación de la sanción y/o la nulidad del procedimiento sancionador.

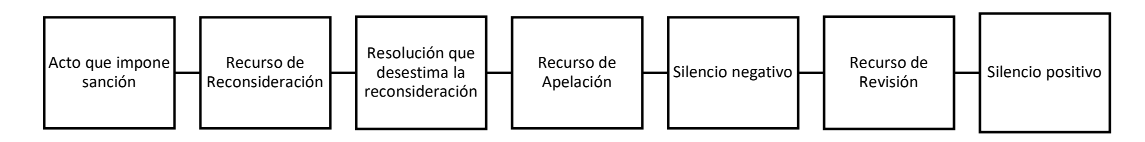
b. En un procedimiento sancionador especial que por ley o decreto legislativo establece el recurso de revisión, emitido el acto que impone sanción, el administrado interpone recurso de apelación, el cual al no ser resuelto en el plazo de ley se sujeta al silencio negativo, respecto de este silencio, el administrado opta por interponer recurso de revisión, el cual al no ser resuelto en el plazo de ley se sujeta al **silencio positivo**.

Lo anterior lo graficamos de la siguiente manera, para su mejor comprensión

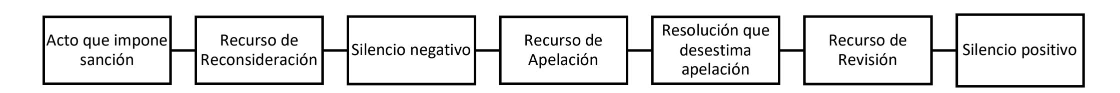


4. Conforme al principio de informalismo, por el cual en la interpretación de las normas del procedimiento administrativo se estará a lo que favorece al administrado, podemos afirmar que cuando la norma indica *"Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutivas"*, la referencia a *"las siguientes instancias"* podría dar lugar a los siguientes supuestos con silencio positivo:

a. En un procedimiento sancionador especial que por ley o decreto legislativo establece el recurso de revisión, emitido el acto que impone sanción, el administrado interpone recurso de reconsideración, el cual es **desestimado por resolución**, contra la cual se interpone recurso de apelación que al no ser resuelto en el plazo de ley se sujeta al silencio negativo, respecto de este silencio, el administrado opta por interponer recurso de revisión, el cual al no ser resuelto en el plazo de ley se sujeta al silencio positivo, por ser la revisión una siguiente instancia resolutiva. Graficamos este supuesto



b. También, en un procedimiento sancionador especial que por ley o decreto legislativo establece el recurso de revisión, emitido el acto que impone sanción, el administrado interpone recurso de reconsideración, el cual es desestimado por silencio negativo, contra la cual interpone recurso de apelación el que es **resuelto** desestimando el recurso, respecto del acto que desestima la apelación, el administrado opta por interponer recurso de revisión, el cual al no ser resuelto en el plazo de ley se sujeta al silencio positivo, por ser la revisión una siguiente instancia resolutiva. Graficamos este supuesto



CONCLUSIONES

En el procedimiento administrativo general, vencido el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador, no opera el silencio administrativo, sino la caducidad del procedimiento administrativo.

En el procedimiento recursivo sancionador, los recursos administrativos (reconsideración y apelación) que se interpongan contra el acto que impone sanción, en su no resolución dentro del plazo de ley, se sujetan al silencio negativo.

En el procedimiento recursivo sancionador, existe silencio positivo por la no resolución del recurso interpuesto en contra del silencio negativo generado por la no respuesta al recurso que impugna la sanción administrativa.

REFERENCIAS

- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2023). El silencio administrativo positivo en el procedimiento administrativo sancionador. Comentario al artículo 199.6 del TUO de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General –. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen V, diciembre 2023, pp. 43-50. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.